Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1931

03. 07. 95

Antrag

des Abgeordneten Dr. Manuel Kiper und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein ökologischer, sozialer und demokratischer Weg in die Informationsgesellschaft I (Grundsätze für die Postreform III)

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, folgende Grundsätze den von ihr angekündigten Gesetzen zur Liberalisierung und Regulierung von Post und Telekommunikation (Postreform III) zugrunde zulegen:

1. Leitbilder für die Postreform III sind das Recht auf informationelle Grundversorgung und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

2. Als unabdingbare Voraussetzung für die Gewährleistung dieser Ansprüche der Bürger und Bürgerinnen ist ein umfassender Universaldienst für die Bereiche Post und Telekommunikation festzuschreiben.

3. Der Universaldienst hat nicht nur alle bisher von der Deutschen Post AG und der Deutschen Telekom AG erbrachten Monopol- und Pflichtleistungen zu beinhalten, sondern darüber hinaus die sozialen sowie technischen Bedingungen für eine demokratische Infrastruktur der sich entwickelnden Informationsgesellschaft bereitzustellen. Insbesondere ist im Zuge der Postreform III der allgemeine, offene und kostengünstige Zugang der Bevölkerung zu nichtkommerziellen On-line-Netzen zu verwirklichen, um die Teilnahme aller am gesellschaftlichen Kommunikationsprozeß zu ermöglichen.

4. Da der Universaldienst als dynamischer Begriff nicht abschließend normiert werden kann, ist eine unabhängige Kommission vorzusehen, die Empfehlungen zur Fortschreibung des Universaldienstes entsprechend der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung ausspricht.

5. Die Finanzierung der mit dem Universaldienst verbundenen Belastungen ist durch alle in den betreffenden Märkten tätigen Unternehmen sicherzustellen. Sie sind durch eine besondere Umlage an den entstehenden Kosten zu beteiligen.

6. Der Marktzugang von Unternehmen zu dem ab dem 1. Januar 1998 von der Europäischen Union (EU) liberalisierten Bereichen „Sprachtelefondienst" und „Telefonnetze" ist generell von einem Lizenzierungsverfahren abhängig zu machen. Die

Ausgestaltung der Lizenzbedingungen ist im Gesetzgebungsverfahren abschließend zu regeln.

7. Kriterien für die zahlenmäßig nicht von vornherein beschränkte Erteilung von Lizenzen sind die „grundlegenden Anforderungen" gemäß Definition der EU und die Bestimmungen des Artikels 87 f des Grundgesetzes.

8. Daneben ist Lizenznehmern im Falle von Neu- und Erweiterungsinvestitionen die Bereitstellung einer breitbandigen Telekommunikationsinfrastruktur (Glasfasernetze) vorzuschreiben.

9. Zur Versorgung des ländlichen Raumes mit Dienstleistungen der Telekommunikation ist außer der Flächendeckung des Angebots auch die Tarifeinheit im Raum eine weitere Kondition für die Lizenzvergabe.

10. Zum Schutz der natürlichen Umwelt ist allen einschlägigen Maßnahmen des Ausbaus der Telekommunikationsinfrastruktur rechtlich obligatorisch eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzuschalten.

11. Die Vergabe von Telekommunikationslizenzen an Unternehmen, die auf einem anderen Wirtschaftssektor (z. B. der Energieversorgung) eine gesetzlich verbriefte Monopolstellung innehaben, wird ausgeschlossen.

12. Die Kommunen werden ermächtigt, für die Nutzung des öffentlichen Straßenraums zu Zwecken der Telekommunikation künftig Konzessionsabgaben zu erheben. Es sollten dabei Kompensationslösungen möglich sein (z. B. Mitnutzung der Netze durch Städte und Gemeinden).

13. Alle Anbieter von Telekommunikationsinfrastruktur haben einen nahtlosen Netzverbund und die Interoperabilität der angebotenen Dienste und Anwendungen zu gewährleisten. Bei der Tarifierung der entsprechenden Entgelte ist der Gleichbehandlungsgrundsatz maßgeblich.

14. Im Grundgesetz ist zu normieren, daß jeder, der Telekommunikationsdienstleistungen erbringt, das Fernmeldegeheimnis zu wahren hat. Der Datenschutz bei Telekommunikationsnetzen und -diensten ist künftig einheitlich vom Bundesdatenschutzbeauftragten zu kontrollieren.

15. Die Aufhebung der Postmonopole erfolgt erst dann, wenn die Europäische Union entsprechende Entscheidungen getroffen haben sollte. Ein nationaler Alleingang scheidet aus.

16. Sollte es europaweit zu einer Beseitigung insbesondere des Briefmonopols kommen, ist ein ausreichend großer „reservierter Bereich" zu kodifizieren, um den Universaldienst bei der Deutschen Post AG finanzieren zu können (vorrangig die Tarifeinheit im Raum und das flächendeckende Poststellennetz).

17. Es ist eine einheitliche Regulierungsbehörde zu konstituieren, die ihre Aufgaben fachlich unabhängig wahrnimmt. Ihr obliegen alle Regulierungsaufgaben, die bisher vom Ministerium,

den betroffenen Bundesämtern und dem Postregulierungsrat wahrgenommen werden.

18. Bis 1998 finden keine weiteren vorgezogenen Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich von Post und Telekommunikation statt. Schritte zur Regulierung der Märkte sind erst nach Beschlußfassung über die in Rede stehenden Gesetze erlaubt.

Bonn, den 20. uni 1995

Dr. Manuel Kiper

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Die Entschließungen des Europäischen Rates der Telekommunikationsminister vom 22. Juli 1993 und vom 17. November 1994, nach denen zum 1. Januar 1998 der Sprachtelefondienst und die Telefonnetze in der Europäischen Union zu liberalisieren sind, zwingen den nationalen Gesetzgeber zum Tätigwerden im Bereich der Telekommunikation. Auf dem Sektor der Post gibt es dagegen zwar noch keine definitiven Entscheidungen der Europäischen Union, die die Aufhebung in Deutschland bestehender Monopole zum gegenwärtigen Zeitpunkt erforderlich machten. Hier begründet aber die Befristung der einschlägigen Gesetze bis zum 31. Dezember 1997 aktuellen Handlungsbedarf.

Auf beiden Feldern kann dabei nicht die bloße Deregulierung, sondern muß die detaillierte Regulierung das Gebot der Stunde sein. Die anstehenden Gesetze haben nämlich nicht nur rechtliche Vorgaben nachzuvollziehen. Sie müssen vielmehr eine ökologische, soziale und demokratische Antwort auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft finden, die technisch von der Konvergenz der Medien Telefon, Computer und Fernseher respektive der Vernetzung von Sprache, Daten und Bild geprägt sein werden. Die Postreform III kann daher nur unter dem Primat des Rechts auf informationelle Grundversorgung und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung stehen.

Letztgenannten Begriff hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Volkszählungsurteil" geprägt. Er bedeutet im vorliegenden Kontext zum einen, daß die Privatisierung der Telekommunikation zu keiner Verschlechterung der verfassungsrechtlichen Stellung der Bürgerinnen und Bürger führen darf (Artikel 10 des Grundgesetzes). Zum anderen muß die Kontrolle über den Datenschutz bei der Telekommunikationsinfrastruktur künftig einheitlich bei einer unabhängigen Stelle auf Bundesebene liegen. Der Terminus „informationelle Grundversorgung" nimmt zum einen Bezug auf die öffentlich-rechtlich dominierte Verpflichtung zur Grundversorgung im Rundfunkwesen. Zum anderen verweist er auf den breiten Diskurs in den USA über die Straßenverkehrsordnung auf dem „information super highway" (deutsche Entsprechung: Datenautobahn).

Da in der Bundesrepublik der Staat die Freiheit der Meinungsbildung zu garantieren hat, muß er auch den Zugang zu solchen Informationen gewährleisten, die für eine Teilhabe am öffentlichen Leben bzw. am demokratischen Willensbildungsprozeß unerläßlich sind. So werden schon heute immer mehr Stellenangebote und Selbsthilfeeinrichtungen auf elektronischem Wege angeboten, Tagesordnungen und Protokolle von (Kommunal-) Parlamenten „on line" offeriert, bietet das Computernetz „Internet" mit seinen weltweit mehr als 35 Millionen Teilnehmern bereits Diskussionsforen zu fast allen allgemein politisch interessierenden Themen. Diese Beispiele stehen für eine rasante Entwicklung, deren Ende noch längst nicht abzusehen ist. Diese macht es aber heute bereits notwendig, im Rahmen der Regulierungsgesetze ein Recht auf informationelle Grundversorgung zu verankern. Im Kern wird es den allgemeinen, offenen und kostengünstigen Zugang zu solchen Netzen wie Internet gewährleisten müssen. Praktischerweise sollten die Angebote der neuen Kommunikationswelt in Schulen und Bibliotheken (als traditionelle, durch knappe Haushaltskassen aber gefährdete Umschlagplätze von Wissen und Vermittler von Medienkompetenz) zur Verfügung stehen. Diesen, wie entsprechenden anderen, wichtigen gesellschaftlichen Einrichtungen sollten Telekommunikationsleistungen kostenlos oder höchstens zu Grenzkosten zur Verfügung gestellt werden, das heißt zu an minimalen Kosten orientierten Sonderkonditionen. Da das Recht auf informationelle Grundversorgung „nach vorne offen" ist, muß es von einem Sachverständigengremium regelmäßig neu definiert werden, um den gesellschaftlichen und technischen Erfordernissen Rechnung tragen zu können. Da Information der „Rohstoff der Zukunft" sein wird, muß ein Zerfallen unserer Gesellschaft in eine Klasse der „Informationsbesitzer" und in eine Klasse der „Informationshabenichtse" um jeden Preis verhindert werden. Im gleichen Maße bedarf es aber auch Sicherungen gegen den politischen Mißbrauch medienpolitischer Macht (Fall Berlusconi) und einer Garantie der Informations- und Meinungsvielfalt, insbesondere des Rechts von Minderheiten, sich artikulieren zu können. Hier liegt eine Aufgabe für das in Länderhand liegende Rundfunkrecht und speziell für den in naher Zukunft abzuschließenden Rundfunkstaatsvertrag.

Das Recht auf informationelle Grundversorgung ist aber ebenso existentiell abhängig vom Bestand des sogenannten Universaldienstes. Dieser umfaßt zunächst die herkömmlichen Monopol- und Pflichtleistungen der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Post AG, für die exemplarisch der flächendeckende Bestand an Postämtern, Telefonzellen, Briefkästen oder Notrufdiensten sowie die diskriminierungsfreie und erschwingliche Bereitstellung herkömmlicher Post- und Telekommunikationsdienstleistungen genannt seien. Unverzichtbar ist dabei auch die soziale Komponente, wie sie sich z. B. in der nach dem Maß der Bedürftigkeit differenzierenden Anzahl von Freieinheiten bei den heutigen Telefongebühren ausgebildet hat. Ein Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher sollte durch eine Ombudsperson verwirklicht werden, die in enger Kooperation mit dem bzw. der Datenschutzbeauftragten des Bundes arbeitet. Der Universaldienst darf aber keinesfalls auf „Schmalspurdenken" – welches die „Eckpunkte ei-

nes künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich" des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation geradezu buchstäblich kennzeichnet – reduziert werden. Der Universaldienst hat nämlich auch die technischen Voraussetzungen der entstehenden Informationsgesellschaft zu berücksichtigen. Neuverkabelungen haben also grundsätzlich auf leistungsfähiger Glasfaserbasis zu erfolgen, was im übrigen ebenso für alle Lizenznehmer gelten sollte. In diesem Zusammenhang sind ein nahtloser Netzverbund sowie die Interoperabilität der Dienste und Anwendungen gleichfalls unverzichtbar.

Ein solch umfassender Universaldienst kann weder aus der Portokasse noch von einem einzigen Unternehmen (namens Telekom) finanziert werden. Mittels fairer Umlagefinanzierung sind die Lasten des Universaldienstes auf alle Schultern zu verteilen. Die den Vorstellungen von Bundesminister Dr. Wolfgang Bötsch entsprechenden „Insellösungen", bei denen sich bestimmte Lizenznehmer die Filetstücke des Marktes ohne jede weitere Verpflichtung sichern können, sind weder wirtschafts-, sozial-, arbeitsmarkt- noch regionalpolitisch eine Alternative.

Lizenzierungen können nach dem Vorgesagten nicht ohne ein durch Gesetz bis ins Detail festgelegtes Verfahren erteilt werden. Als „grundlegende Anforderungen" müssen hier aus europäischer Sicht bereits die Sicherheit des Netzbetriebs und die Netzintegrität, die Vermeidung von Frequenzstörungen und die effektive Nutzung des Frequenzspektrums, die Benutzersicherheit und die Sicherheit von Mitarbeitern, die elektromagnetische Verträglichkeit, der Datenschutz (s. o.) sowie „in berechtigten Fällen auch Umweltschutz und städteplanerische Ziele" gelten. Über den EU-Mindeststandard hinaus muß bei allen Maßnahmen der Telekommunikationsinfrastruktur zwingend eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen werden.

Von größter Bedeutung ist ferner die Einhaltung des Artikels 87 f des Grundgesetzes, mit dem der Bund „im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen" gewährleistet. Diese Garantie muß künftig neben der Flächendeckung des Angebots auch die Tarifeinheit im Raum für beide Sektoren beinhalten. Ein Brief von Dortmund nach Essen darf also auch nach einer Liberalisierung nicht mehr Porto verlangen als ein Brief von Ostfriesland nach Niederbayern. Eine Telefoneinheit auf einer Hallig darf jedoch ebenfalls nicht mehr kosten als eine Telefoneinheit in der Stadt Frankfurt. Andernfalls wird es zu einem nicht hinnehmbaren Stadt-Land-Gefälle, einer weiteren ökonomischen Spaltung zwischen Ballungsräumen und Provinz kommen.

Ausgeschlossen werden müssen bei der Lizenzvergabe notwendigerweise solche Unternehmen, die in einer anderen Branche bereits eine regionale oder überregionale Monopolstellung besitzen. Konkret betrifft das beispielsweise viele Energieversorgungsunternehmen (EVU), die im Telekommunikationsmarkt eine profitable Kapitalanlage sehen und sich z. Z. bereits mit internationalen Allianzen auf die Freigabe der Märkte vorbereiten. Dabei haben sich die EVU im Gefolge der Krise von DSD gerade erst (mit den

für die Stillegung der Atomkraftwerke gebildeten Rücklagen) die Entsorgungswirtschaft weitgehend einverleibt. Der monopolistische Teufel „Telekom" kann nicht mit dem monopolistischen Beelzebub „EVU" ausgetrieben werden. Die Forderung der Fraktion der SPD, die EVU müßten auf dem Telekommunikationsmarkt mit rechtlich selbständigen Gesellschaften agieren, kann nicht überzeugen. Denn selbst wenn eine Quersubventionierung auf diese Weise ausgeschlossen werden könnte, bliebe die Tatsache unberücksichtigt, daß bereits die Netzinfrastruktur mit Monopolgewinnen aus der Energieversorgung geschaffen worden ist.

Auf der anderen Seite würde die Realisierung der Vorschläge des Bundesministers für Post und Telekommunikation zur Benutzung der öffentlichen Verkehrswege einer Enteignung der im übrigen bereits hinreichend vom Bund geschröpften Kommunen gleichkommen. Es wäre jedenfalls ein schwerwiegender Verstoß gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes), wenn die Städte und Gemeinden jedem der zahlenmäßig ja nicht beschränkten Lizenznehmer – noch dazu ohne Gegenleistung – die eigenen Verkehrsflächen zur Verfügung stellen müßten. Raum für Kabeltrassen ist zudem inzwischen in verdichteten Innenstadtbereichen ein knappes Gut geworden. Die Kommunen sollten daher das Recht zur Erhebung von Konzessionsabgaben im Bereich der Telekommunikation erhalten. Infolge der Privatisierung der Deutschen Telekom AG existiert nunmehr kein Grund mehr, warum diese Abgabenerhebung den Kommunen untersagt werden könnte. Sie sollten aber ermächtigt werden, zugunsten von direkten und kompensatorischen Vereinbarungen mit Netzbetreibern (mit dem Ziel der gemeinsamen Nutzung von Netzen) auf die Abgabenerhebung verzichten zu können. Im übrigen sollten die Städte und Gemeinden (inkl. Tochterunternehmen) das Recht erhalten, die ihnen gehörenden Netze selbst kommerziell nutzen zu können.

Bei einer möglichen Aufhebung der Monopole im Bereich der „gelben Post" ist darüber hinaus als Finanzierungsquelle des Universaldienstes der sogenannte reservierte Bereich ausreichend zu dotieren. Konkret würde das bedeuten, daß der Deutschen Post AG die ausschließliche Versorgung mit bestimmten Dienstleistungen zugestanden wird (hohe Gewichts- und Preisgrenzen im Briefverkehr), damit die Tarifeinheit im Raum und das flächendeckende Poststellennetz finanziert werden können.

Soweit die Regulierungsgesetze exakte Vorgaben für die Regulierungspraxis ab 1998 machen sollten, wäre es folgerichtig, ihren Vollzug einer unabhängigen Regulierungsbehörde zu übertragen, bei der die entsprechenden Aufgaben komplett zusammengefaßt würden. Die Gefahr tagespolitischer Pressionen würde so zumindest geringer werden.

Weitere vorgezogene Liberalisierungsmaßnahmen nach dem Muster der Freigabe der Infopost („Lex Quelle") sind lediglich „Rosinenpickerei" und müssen daher gerade im Sinne eines künftig funktionierenden Wettbewerbs fortan dringend unterbunden werden.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333